

Schützt die Störfallverordnung vor Störfällen?

Grundsätzliches zur Störfallverordnung

Umweltschutz wird in der Schweiz schon seit dem 19. Jahrhundert betrieben. 1897 wurde die Verfassungsgrundlage für die Forstpolizei geschaffen. 1953 folgte die Bundeskompetenz für den Gewässerschutz, 1962 für den Natur- und Heimatschutz, 1969 für die Raumplanung und 1971 für den Umweltschutz. Der aus der Urzeit der chemischen Industrie stammende Ortsname Schweizerhalle ist für manche seit dem 1. November 1986 zum Schlüsselwort geworden. Der Brand einer Lagerhalle mit Pflanzenbehandlungsmitteln hatte Betriebsareal-überschreitende Auswirkungen mit einer umfangreichen Verschmutzung des Rheins. Anlässlich dieses Unfalls wurde deutlich, dass auf dem Gebiete des Katastrophenschutzes immer noch wesentliche Lücken bestanden, obwohl es bereits verschiedene gesetzliche Grundlagen zur Verhütung von Katastrophen und zur Begrenzung ihrer Folgen gab, so z. B. im Arbeitsgesetz (Art. 6 ArG: Arbeitnehmerschutz) und auch in Art. 10 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG). Dieser Artikel regelt den Katastrophenschutz und ist hauptsächlich auf die Katastrophenvorsorge ausgerichtet.

Entstehung

Anfang 1987 hat der Bundesrat beschlossen, die sehr allgemein gehaltenen Bestimmungen über den Katastrophenschutz in Art. 10 des Umweltschutzgesetzes (USG) durch eine Verordnung zu konkretisieren und zu diesem Zweck eine Expertenkommission mit Vertretern der betroffenen und interessierten Kreise einzusetzen. Unter der Leitung des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) hat diese Kommission eine Verordnung über den Schutz vor Störfällen (Störfallverordnung, StfV) ausgearbeitet. Mit Beschluss des Bundesrates vom 27. Februar 1991 ist die Störfallverordnung auf den 1. April 1991 in Kraft getreten.

Der Vollzug des Umweltschutzgesetzes und der Verordnungen, die dieses Gesetz präzisieren, ist weitestgehend den Kantonen übertragen. Damit sind auch für den Vollzug

der Störfallverordnung, je nach Kanton, unterschiedliche Lösungen möglich.

Zweck und Ziele der Störfallverordnung

Die Störfallverordnung (StfV) soll die Bevölkerung und die Umwelt vor schweren Schädigungen durch Störfälle schützen. Sie soll also dazu beitragen, dass Störfälle durch wirksame Präventivmassnahmen verhindert werden können (Art. 1 StfV).

Als Störfall gilt gemäss Art. 2 Abs. 4 Störfallverordnung ein ausserordentliches Ereignis in einem Betrieb oder auf einem Verkehrsweg, bei dem erhebliche Einwirkungen ausserhalb des Betriebsareals bzw. auf oder ausserhalb des Verkehrswegs auftreten.

Gesetzliche Grundlagen für die Störfallvorsorge

Bund:

Bundesverfassung Art. 24 septies, Umweltschutzartikel (SR 101)	BV
Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)	USG
Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (SR 814.20)	GSchG
Verordnung über den Schutz vor Störfällen vom 27. Februar 1991 (SR 814.012)	StfV
Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (SR 814.011)	UVPV

Kanton:

Verordnung über den Vollzug der Störfallverordnung vom 27. Mai 1992	VVStfV
---	--------

Redaktionelle Verantwortung

für diesen Beitrag:

Dr. iur. Liliane Sieber

Koordinationsstelle für

Störfallvorsorge

8090 Zürich

Telefon 01 291 41 41

INHALT ALLER DREI BEITRÄGE:

1. Grundsätzliches zur Störfallverordnung
 - Entstehung
 - Zweck / Ziele der Störfallverordnung
 - Aufgabe des Kantons
 - Wer vollzieht die Störfallverordnung?

2. Schutzziele und von der Störfallverordnung Betroffene im Kanton Zürich
 - Überblick
 - Unter die Störfallverordnung fallende Betriebe / Aufgliederung nach Branchen
 - Gegenwärtige Schwerpunkte beim Vollzug: Kunsteisbahnen, Bäder, Grosstankanlagen

3. Störfallverordnung gleich Schutz vor Störfällen?
 - Massnahmen, die bereits ge-griffen haben an zwei Beispielen:
 - Kunsteisbahn Küsnacht
 - Forbo-Stamoid AG, Eglisau
 - Sicherheit und Umweltverträglichkeit
 - Ablaugerei Meier, Rafz
 - PanGas, Oberwinterthur
 - Perspektiven
 - Störfallverordnung und DIN ISO Norm 9001/SN EN 29001
 - Wie werden betriebliche Umstrukturierungen behandelt?
 - Wie sicher ist sicher genug?

Störfälle im Ausmass des Lagerhausbrandes von Schweizerhalle sollen in Zukunft möglichst vermieden werden. Auch Störfälle kleineren Ausmasses, welche die Umwelt erheblich belasten können, sollen nach Möglichkeit durch Prävention und frühzeitiges Erkennen der Risiken verhindert werden.

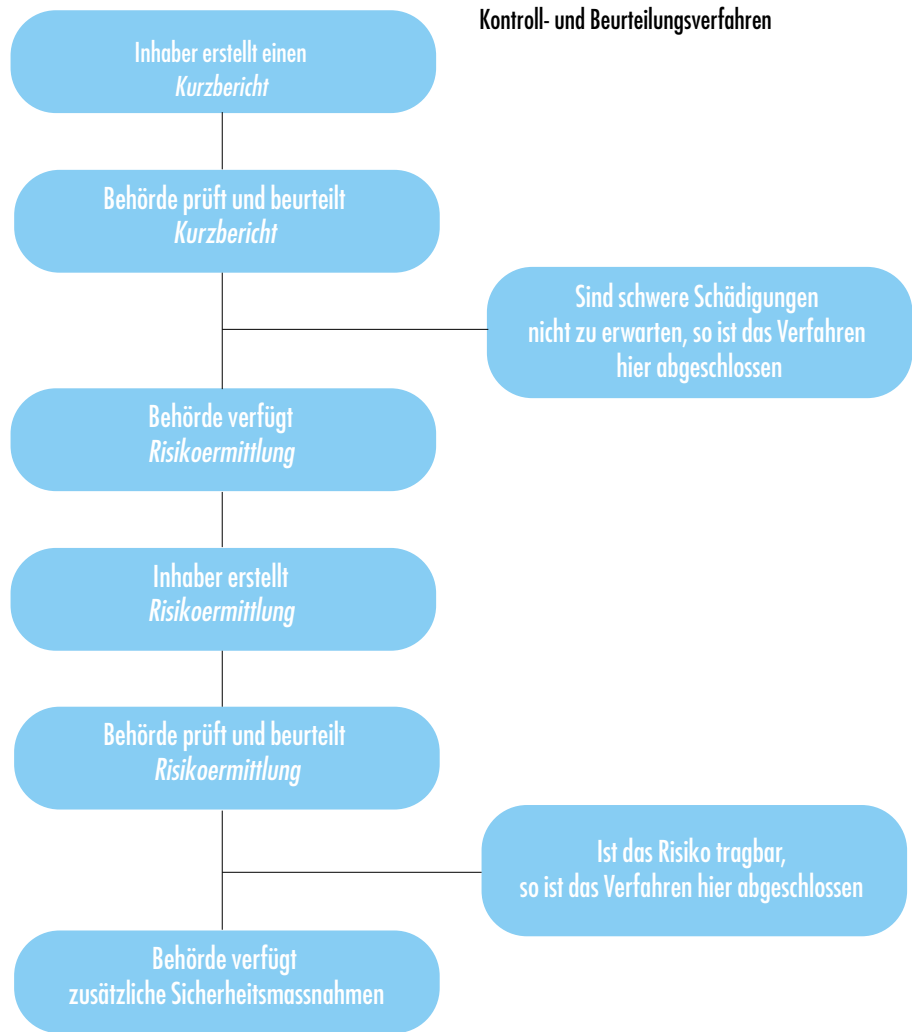
Die wichtigsten Punkte der Störfallverordnung sind:

- Erfassen der Risiken für Bevölkerung und Umwelt, (Art. 1 StfV) die beim Umgang mit Stoffen, Erzeugnissen, Sonderabfällen oder Mikroorganismen sowie beim Transport gefährlicher Güter bestehen.
- Eigenverantwortliches Treffen der zur Verminderung des Risikos geeigneten Massnahmen (Art. 3 StfV) durch den Inhaber eines Betriebes oder eines Verkehrswegs. Dazu gehören Massnahmen, mit denen das Gefahrenpotential herabgesetzt, Störfälle verhindert und deren Einwirkungen begrenzt werden (Störfallvorsorge).
- Bewältigen von Störfällen durch den Inhaber (Art. 11 StfV). Dieser hat Störfälle unverzüglich zu bekämpfen, den Behörden zu melden und die Lehren und Konsequenzen aus dem Störfall schriftlich festzuhalten (Störfallbewältigung).
- Kontrollieren der Eigenverantwortung (Art. 5 StfV) des Inhabers durch die Behörde.
- Verbessern der Information (Art. 13 StfV) der Bevölkerung, um die Risiken bewusster und verständlicher werden zu lassen.

Erfasst werden Betriebe, in denen erhebliche stoffliche oder biologische Gefahrenpotentiale vorhanden sind, sowie Verkehrswege, auf denen gefährliche Güter transportiert werden (vgl. dazu den zweiten Beitrag «Schutzziele und von der Störfallverordnung Betroffene im Kanton Zürich» auf Seite 13).

Art. 2 Abs. 3 StfV: Als Gefahrenpotential gilt die Gesamtheit der Einwirkungen, die infolge der Mengen und Eigenschaften der Stoffe, Erzeugnisse, Sonderabfälle, Mikroorganismen oder gefährlichen Güter entstehen können.

Die Störfallverordnung basiert auf dem Prinzip der kontrollierten Eigenverantwortung der Inhaber von Anlagen und von Verkehrswegen. Erreicht ein Betrieb die für bestimmte Stoffe, Erzeugnisse oder Sonderabfälle vorgesehene Mengenschwelle, so muss



Kontroll- und Beurteilungsverfahren

der Inhaber einen sogenannten Kurzbericht erstellen.

Art. 5 StfV: Ein Kurzbericht umfasst die Beschreibung des Betriebes, die Darstellung des Gefahrenpotentials, eine Umschreibung der Umgebung sowie eine Darstellung der möglichen Schadensszenarien.

Im Kurzbericht müssen die vorhandenen Sicherheitsmassnahmen und die denkbaren Störfallszenarien aufgeführt sein. Kann aufgrund des Berichtes geschlossen werden, dass eine schwere Schädigung für die Bevölkerung oder die Umwelt möglich ist, verfügt die Koordinationsstelle für Störfallvorsorge in der Regel die Erstellung einer Risikoermittlung.

Bei der Risikoermittlung (Art. 6 StfV) handelt es sich um einen vertieften Bericht, in dem die Bewertung des Risikopotentials des Betriebes sowie die getroffenen Sicherheitsmassnahmen eingehend analysiert werden.

Die Beurteilung der Risikoermittlung (Art. 7 StfV) wird in einem Kontrollbericht festgehalten. Auch die Inhaber von Durchgangsstrassen, auf denen gefährliche Güter transportiert oder umgeschlagen werden, müssen einen Kurzbericht (Art. 5 Abs. 2 StfV) erstellen. Bei einer potentiell schweren Gefährdung von Bevölkerung und Umwelt ist hier ebenso eine Risikoermittlung durchzuführen.

Aufgrund der Bewertung der Gefahrenpotentiale soll aufgezeigt werden, wo mittels vorsorglicher Massnahmen eine Schadensverhinderung oder -begrenzung stattfinden könnte. Hierbei konzentriert sich die Störfallverordnung auf seltene Ereignisse mit erheblichem Schadensausmass. Das Schwergewicht der Störfallverordnung liegt bei der Vorsorge.

Um dem Ruf nach einer besseren Information der Bevölkerung über vorhandene Gefahrenpotentiale Rechnung zu tragen, enthält die Störfallverordnung ferner eine Bestimmung, wonach die Zusammenfassung der Risikoermittlungen sowie die Kontrollberichte der Öffentlichkeit auf Anfrage zugänglich zu machen sind (Art. 9 StfV).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Ziel der Störfallverordnung in der vorsorglichen Verhinderung schwerer Schädigungen von Bevölkerung und Umwelt ausserhalb des Betriebsareals besteht. Hierin unterscheidet sich die Störfallverordnung von anderen Erlassen im Umweltbereich, welche in erster Linie die schädlichen oder nur lästigen Einwirkungen erfassen.

Was aber unter einer «schweren Schädigung» zu verstehen ist und wann die Wahrscheinlichkeit eines Störfalles als «hinreichend klein» bewertet werden kann, geht weder aus der Störfallverordnung noch aus dem Umweltschutzgesetz hervor. Demnach kann allein aufgrund der rechtlichen Grundlagen nicht entschieden werden, welches Risiko als noch tragbar erachtet werden darf.

Aufgabe des Kantons

Die Zielsetzung der Störfallverordnung wird durch die Formulierung von Schutzziele konkretisiert. Im Rahmen des Vollzuges der Störfallverordnung hat der Kanton die Schutzziele zu formulieren, indem er festlegt, was unter einer «schweren Schädigung» zu verstehen ist und welches Risiko als tragbar erachtet werden darf. Beim Formulieren von Schutzziele stellen sich nicht nur Fragen, die aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen objektiv beantwortet werden können; es geht vielmehr auch um Wertungsfragen, welche die ganze Bevölkerung betreffen, und somit um politische Entscheidungen. Ein solcher Entscheid kann deshalb nicht einfach von anderen Kantonen übernommen werden. Die im Kanton Zürich zuständigen politischen Instanzen müssen diese Fragen selbst beantworten. Zwecks Koordination der Bestrebungen verschiedener Kantone wurde auf Bundesebene eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Diese arbeitet an der Weiterentwicklung der im Handbuch I und III zur Störfallverordnung (als offizielle Richtlinie des BUWAL zur Störfallverordnung) vorgeschlagenen Schutzziele. Ihre Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen. Im folgenden wird das Augenmerk auf die für den Kanton Zürich vorgesehene Lösung gerichtet.

Wer vollzieht die Störfallverordnung im Kanton Zürich?

Für den Vollzug der Störfallvorsorge im Kanton Zürich wurde, wie schon früher für andere Bereiche des Umweltschutzes, das Prinzip der dezentral organisierten Verwaltung, unterstützt durch koordinative Instrumente wie Fachausschüsse, gewählt. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 19. April 1989 die Schaffung der Koordinationsstelle für Störfallvorsorge (KSF) beschlossen. Die Koordinationsstelle für Störfallvorsorge ist aufgrund dieses Regierungsratsbeschlusses als Vollzugsorgan für die Störfallverordnung eingesetzt worden. Sie ist in der Direktion des Innern eingegliedert.

Bei der Störfallvorsorge handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe. Das heisst, dass beim Vollzug verschiedene Gesichtspunkte wie die Brandverhütung, der Gewässerschutz oder die Bestimmungen über die Arbeitssicherheit berücksichtigt werden müssen. Folglich ist die Koordinationsstelle für Störfallvorsorge auf die Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Ämtern sowie den Gemeinden angewiesen. Zur Regelung der Zuständigkeiten innerhalb des Kantons Zürich wurde am 27. Mai 1992 eine Verordnung (VVStFV) erlassen.

Unter Führung der Koordinationsstelle für Störfallvorsorge sind die Kommission für

Störfallvorsorge sowie mehrere Arbeitsgruppen dieser Kommission in die Vollzugsorganisation eingebunden. Die Koordinationsstelle für Störfallvorsorge ist Anlaufstelle und Beratungsorgan für Fragen im Zusammenhang mit der Störfallverordnung. Sie kontrolliert die durch die Betriebe in eigener Verantwortung durchzuführenden Massnahmen zur Verminderung ihrer Risiken und ist generell mit der Planung von Massnahmen zur Verhütung von Störfällen oder zur Reduktion von deren Tragweite im Ereignisfall beauftragt. Im weiteren koordiniert sie das Auftreten verschiedener Amtsstellen gegenüber den Betrieben, soweit ein gemeinsames Auftreten verschiedener Ämter gegenüber den Betrieben im Zusammenhang mit der Störfallverordnung möglich ist.

Die Kommission für Störfallvorsorge ist Informationsplattform für die Belange der Störfallverordnung, Arbeitsinstrument zur Verarbeitung spezieller Probleme und beratendes Organ der Direktion des Innern bzw. der Koordinationsstelle für Störfallvorsorge.

Der Arbeitsgruppe «Vollzugsablauf» obliegt zur Hauptsache die Erarbeitung des Konzeptes für den Vollzug der Störfallverordnung, die Konzeptionierung der Öffentlichkeitsarbeit sowie das Erarbeiten von Ablaufschemas.

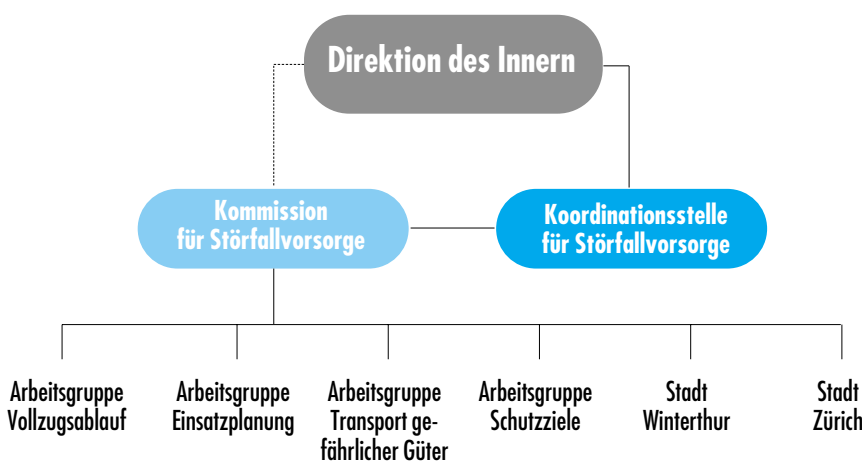
Die Arbeitsgruppe «Einsatzplanung» befasst sich schwerpunktmässig mit der Koordination der Ereignisdienste, der Einsatzplanung, der Warnung und Alarmierung der Bevölkerung, der Erarbeitung von Störfallszenarien, der Entsorgung sowie der Analytik.

Die Arbeitsgruppe «Transport gefährlicher Güter» befasst sich mit dem Transport gefährlicher Güter auf der Strasse und auf der Schiene.

Die Arbeitsgruppe «Schutzziele» befasst sich mit der Definition des schweren Schadens an Bevölkerung und Umwelt sowie mit der Frage, welche Risiken dem Regierungsrat, im Zusammenhang mit der Störfallverordnung, als akzeptabel vorgeschlagen werden sollen.

Weitere Arbeitsgruppen befassen sich mit dem Vollzug der Störfallverordnung in den Städten Winterthur und Zürich. In diesen Arbeitsgruppen sind vor allem auch die betroffenen Stellen der beiden Städte vertreten.

Die vorstehend aufgezeigte Vollzugsorganisation basiert auf dem in vielen Amtsstellen und Institutionen bereits vorhandenen Wissen und den Erfahrungen im Umgang mit gefähr-



lichen Stoffen, Erzeugnissen, Sonderabfällen und Mikroorganismen.

An Gemeinden, die über die dafür notwendige Infrastruktur verfügen, kann der Vollzug der Störfallverordnung unter gewissen Voraussetzungen delegiert werden. Im Kanton Zürich kämen dafür v.a. die Städte Zürich und Winterthur in Frage. Im Bestreben eines einheitlichen Vollzuges der Störfallverordnung im ganzen Kanton Zürich erwachsen aber den Gemeinden keine grundsätzlich neuen Aufgaben. So führen beispielsweise die Gemeinden im Bereich der Katastrophenvorsorge die bisher wahrgenommenen Aufgaben weiter. Aufgrund der feuerpolizeilichen Kontrollen in Gebäuden und Betrieben durch die Gemeindefeuerpolizei leisten die Gemeinden bereits heute einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von Störfällen. Die Zusammen-

arbeit auf kantonaler Ebene hat gezeigt, dass insbesondere der Austausch von Informationen von vorrangiger Bedeutung ist. Dieser Informationsaustausch muss Gemeinden, Betriebe und die einbezogenen kantonalen Amtsstellen umfassen. Den Gemeinden kommt die Aufgabe zu, die Koordinationsstelle für Störfallvorsorge über Baugesuche von Anlagen zu orientieren, die möglicherweise unter die Störfallverordnung fallen. Zu berücksichtigen sind vor allem der Neubau, die Sanierung oder die Erweiterung von Lagerhallen oder Produktionsstätten, die zur Aufbewahrung oder Verarbeitung von Stoffen, Erzeugnissen oder Sonderabfällen dienen könnten. Auf diese Weise können die Belange der Störfallverordnung bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens eingebracht und kostspielige Projektänderungen vermieden werden.